

PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

Hasan Basri DAYIOĞLU

ÖZET

Bütçe devletin en önemli mali araçlarından biri olmakla birlikte; gerektiğinde maliye politikasının yönlendirilmesinde kullanılır. Bütçe devletin asli mali fonksiyonlarını yanı sıra, gerektiğinde sosyal politikalar ve transfer ödemeleri ile toplum refahını arttırılmasında kullanılan önemli bir yönetsel araçtır. Kamu bütçesinin hazırlama, düzenlenme ve uygulanma esasları yasalarla belirlenmiştir. Teknik ve yöntem açısından bütçenin belirli bir sistem içinde hazırlanması gerekir. Bütçe sistemleri dünya genelinde yıllar içerisinde geliştirilerek yeni ve kapsamlı bütçe sistemleri uygulanmaya başlanmıştır. Bu makalede 2021 yılından itibaren ülkemizde uygulanan performans esaslı program bütçe sistemi hakkında bilgi verilerek teknik yönleri değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler : Bütçe, Program Bütçe, Kamu

PERFORMANCE BASED PROGRAM BUDGET SYSTEM

ABSTRACT

Although the budget is one of the most important financial instruments of the state; It is used to guide fiscal policy when necessary. In addition to the main financial functions of the state, the budget is an important administrative tool used in increasing the welfare of the society with social policies and transfer payments when necessary. The principles of preparation, regulation and implementation of the public budget are determined by laws. In terms of technique and method, the budget should be prepared within a certain system. Budget systems have been developed throughout the world over the years, and new and comprehensive budget systems have begun to be implemented. In this article, information about the performance-based program budget system implemented in our country since 2021 will be given and its technical aspects will be evaluated.

Keywords: Budget, Program Budget, Public

GİRİŞ

Kamu bütçeleri mali işlevinin dışına çıkarak bir planlama aracı haline dönüşmesi hatta devletin ekonomiye müdahalesinde etkin bir maliye politikası aracı olması kamu harcama programlarının da ayrıntılı bir şekilde planlanması zorunlu hale getirmiştir. Bir planlama ve düzenleme aracı olarak kamu bütçelerinin yönetimi desteklemek ve ekonomik konjonktüre uygun şekilde kullanılabilmesini sağlama işlevi uzun bir dönem boyunca birçok ülkede yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bütçelerin sadece harcama boyutuyla değil gelir boyutu ile de ekonomik, sosyolojik ve kültürel anlamda toplum üzerinde etkisi vardır.

Kamuda faaliyet gösteren ve mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşlar, özel kesimde faaliyet gösteren, kâr amacı ile üretim yapan kurum ve kuruluşlardan farklı bir yapıda gözükseler de, devletin bütçe yolu ile yapmaya çalıştığı ihtiyaç önceliklendirmesi ve hizmet tercihleri özel kesimin yatırım ve üretim planlarından pek de farklı değildir.

Kaynakların, kamu kurumları ve programları arasında dağıtımını düzenleyecek bir bütçe sisteminin kullanılması gerekir. Bütçeler hazırlanırken hizmet önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelir ve kamu harcamalarının kurumsal ve programlar düzeyinde ayrı ayrı planlanmasını gerektirir. Bütçe büyüklükleri, gelir ve harcama düzeyleri başlangıçta belirlenerek bütçe sisteminin gereği olan denklik sağlanması ve bunu sonucu olarak kamu bütçelerinin çeşitli yaklaşım ve sistemler doğrultusunda hazırlanması ve yasalar çerçevesinde düzenlenmesi gerekir.

1. PROGRAM BÜTÇE

Performans bütçe, kamu idarelerinin performansını ölçecek bir takım sayısal tekniklerle, kamu yöneticilerinin mali yıl içindeki performanslarına göre hesap vermelerine olanak sağlayan performans bütçe sistemi, bütçe uygulayıcılarının ölçülemeyen sosyal faydası yüksek kamusal hizmetleri göz ardı etmesine neden olabilmektedir.

Program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir. Program bütçenin temel amacı; sınırlı kaynakların, topluma en yüksek faydayı sağlayacak programlara tahsis edilmesini ifade eden harcama önceliğinin geliştirilmesine katkı sağlamaktır.; Harcamaların programlar itibarıyla sınıflandırılması, programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi, programlarla ilgili nitelikli performans bilgisinin üretilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçlerinde kullanılması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi program bütçenin temel gereklilikleri arasında yer alır.

Program bütçe, idarelerinin gerçekleştirdikleri faaliyetlerle belirlenmiş sosyal hedeflere ulaşmanın yaratacağı getiri ve maliyetleri ortaya koyarak devletin hizmet ve harcama önceliklendirmesi etkin bir şekilde yerine getirmesine yardımcı olur.

Kamu bütçelerinden beklenen, idarelerin her yıl aynı harcama kalemlerinden ödenek talep etmesi değil aksine yapılacak harcamalar ile topluma katkı sağlamasıdır. Program bütçe, aynı amaca yönelik programların birleştirilerek kaynak kullanımında tasarruf sağlar. Bazı programlar için planlanan süre mali yıldan daha uzun olabilir. Mali yılı aşacak şekilde kamu kaynağının programa tahsisi yapılırken toplam maliyetini göz önünde bulundurulması gerekir.

Program ve alt programlara ait performans bilgisi, kamu idarelerinin sorumluluk alanlarındaki program, alt program ve faaliyetler ile ulaşmak istenen kamusal hedefin ne olduğunu ortaya koyar. Program bazlı performans bütçe sisteminin kamu mali sistemine uyumunun sağlanması ile üst politika belgeleri olarak adlandırdığımız Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'ının, kamu idarelerin stratejik planları ve performans programlarının bütçe ile bağının kurulmasının

sağlanacağı beklenmektedir.

1.1. Bütçenin Tanımı

Bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bu tahminlerin uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder.

Bir planlama ve yönetim aracı olan bütçenin esas fonksiyonu; gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması ve borçlanma için yürütmeye yetki ve izin verilmesidir.

Bütçeler, devletlerde bütçe hakkı ile bütçe hukukuna dayandırılmaktadır. Bütçe hakkı Devletin, hangi kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yasal yükümlülükler getireceği konusunda halkın ya da halkı temsil eden meclislerin söz sahibi olmalarıdır.

Ülkemizde bütçe hakkını halk adına Türkiye Büyük Millet Meclisi kullanmaktadır. TBMM, bütçe kanununu kabul ederek yürütme organına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini vermektedir. Yürütme organı verilen bu yetki çerçevesinde bütçeyi uygular. Yetkinin nasıl kullanıldığı, bütçe kanununun uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile denetlenir.

1.2. Bütçe Mevzuatı

Anayasa, 5018 sayılı Kanun ve yılı bütçe kanunlarında; bütçenin tanımı, türleri ve kapsamı, ilkeleri, hazırlanması, sunulması, görüşülmesi, kabul edilmesi, yasalaşması, uygulanması, denetimi ile bütçelerde değişiklik yapılabilmesine ilişkin esaslar belirlenmektedir.

Bu kapsamda kamu idareleri ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılmaktadır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek harcanabilecek tutarın sınırını göstermektedir.

Bütçe kanunu hazırlanırken kanuna bütçe ile ilgili hükümler dışında hüküm ve harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair hüküm konulamaz.

Bütçe kanun teklifi, Cumhurbaşkanı tarafından malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulur. Anayasa bütçe kanun teklifi ile kesin hesap kanun teklifini görüşme ve kabul etme görevini TBMM'ye vermektedir. Bütçe kanun teklifi önce Bütçe Komisyonunda elli beş gün içinde görüşülüp kabul edilmekte sonra Genel Kurulda görüşülüp malî yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır. Bütçe görüşmeleri sırasında milletvekilleri Genel Kurulda gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte 5018 sayılı Kanunda daha önce düzenlenen geçici bütçe uygulamasına ilişkin olarak Anayasaya da hüküm eklenmiştir. Buna göre bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde geçici bütçe kanununun çıkarılacağı, geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacağı düzenlenmektedir.

Ayrıca Anayasada, Cumhurbaşkanının bütçe kanunlarını kısmen veya tamamen uygun bulmayarak bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderemeyeceği de hüküm altına alınmıştır.

1.3. Temel Bütçe İlkeleri

Kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinde bütçenin içeriğine, hazırlanmasına, görüşülmesine ve uygulanmasına ilişkin temel ilkelere yer verilmektedir.

Bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken makroekonomik istikrarın yanı sıra sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, aynı zamanda kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklerin, idarelerin stratejik planları ve performans ölçütleri ile fayda-maliyet analizlerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Ayrıca, bütçeler hazırlanırken bütçede kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görüleceği, tüm gelir ve giderlerin gayri safi olarak gösterileceği, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilemeyeceği, gelir ve gider denkliğinin sağlanacağı, bütçelerde bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilemeyeceği gibi ilkeler de Kanunda düzenlenmektedir.

Bütçeler ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulamaya konulamaz.

Ayrıca Kanun, kamu hizmetlerinin bütçelere belirli amaçları gerçekleştirmek üzere konulan ödeneklerin, amaçlar için yapılacak giderlerin mevzuatla belirlenmiş yöntem ve ilkelere uygun olarak yürütülmesi gerektiğini hüküm altına alır.

1.4. Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Bütçe Sürecinde Etkileri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine 2018 yılında geçilmesiyle birlikte idari teşkilatlanmada önemli değişiklikler yapılmış ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Yine Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı birleştirilmiş Hazine ve Maliye Bakanlığının teşkilat yapısı ve görevleri belirlenmiştir.

Bu kapsamda merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlanması, sunulması ve Mecliste görüşülmesi aşamalarına ilişkin olarak Anayasa ve 5018 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığının merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlık sürecindeki rolü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı, merkezî yönetim bütçe kanun teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasındaki koordinasyonu sağlar. Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlık çalışmalarını koordineli bir şekilde yürütür. Ayrıca Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'ın Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığın tarafından müştereken hazırlanacağı düzenlenmiştir.

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci; Cumhurbaşkanı tarafından kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan Orta Vadeli Program'ın Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlamaktadır.

Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi ile yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberinin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanır.

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin bir parçası olan genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığınca oluşturulan gelir tahminlerini esas alınarak hazırlanır.

Kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerini Cumhurbaşkanlığına gönderirler. Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulur.

1.5. Bütçe Hazırlama Süreci

Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci; Cumhurbaşkanı tarafından kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan Orta Vadeli Program'ın Resmî Gazete 'de yayımlanması ile başlamaktadır.

Bütçe sürecini başlatan Orta Vadeli Program, stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirmektedir. Kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıran Orta Vadeli Program dinamik bir yapı arz etmektedir. Üç yıllık bir bakış açısıyla hazırlanan program, yıllık uygulama sonuçları ve dönemsel gelişmeler dikkate alınarak her yıl güncellenmektedir.

Makro düzeyde politika oluşturmayı sağlayan temel dokümanlardan bir diğeri ise Orta Vadeli Mali Plan'dır. Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Plan, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmakta ve Resmî Gazete' de yayımlanmaktadır.

Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur.

Merkezi yönetim bütçesi, 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini kapsamaktadır. (I) sayılı cetvel genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerini, (II) sayılı cetvel özel bütçeli idareleri, (III) sayılı cetvel ise düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade eder.

Merkezî yönetim bütçe kanununda; bütçe yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, malî yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır.

Cumhurbaşkanlığı, merkezî yönetim bütçe kanun teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. Süreç, kamu idarelerinin bütçe hazırlık belgeleri ve makro politika belgeleri kapsamında bütçe ve yatırım tekliflerini hazırlayarak yetkili makamlara sunmaları ile devam eder. Sürecin son aşamasında ise Cumhurbaşkanı tarafından merkezi yönetim bütçe kanun teklifi TBMM'ye sunulur.

1.6. Bütçe Hazırlık Sürecinde Kullanılan Belgeler

Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programı hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) tarafından hazırlanarak en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örnekleri ile diğer bilgileri içermektedir.

1.7. Bütçe Tekliflerini Hazırlaması ve Sunması

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlamaktadır. Genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idarelerce hazırlanmaktadır. Gider ve gelir tekliflerinin, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanması esastır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkililer tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderirler.

Cumhurbaşkanlığına sunulan bütçe teklifleri; kalkınma planına, orta vadeli programa, orta vadeli mali plan ile ilgili mevzuata ve bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunlukları açısından incelenir. Gerekli görülen durumlarda kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilmektedir.

TBMM, Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM’ye ve bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına gönderirler.

Cumhurbaşkanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Anayasanın 161 inci maddesi ve 5018 sayılı Kanunun 18 inci maddesi uyarınca mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce (17 Ekim) Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulur.

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifine TBMM’de görüşülmesi esnasında dikkate alınmak üzere Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, Yıllık ekonomik rapor, Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, Kamu borç yönetimi raporu, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, Merkezi yönetim kapsamında olmayıp merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesinin eklenmesi gerekmektedir.

Cumhurbaşkanının merkezi yönetim bütçe kanun teklifini TBMM’ye sunmasının ardından teklifin TBMM’de görüşülme süreci başlamaktadır. Bu süreç, 17 Ekim’i takip eden elli beş gün içerisinde Plan ve Bütçe Komisyonunda ve sonraki yirmi gün içerisinde ise Genel Kurulda olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe teklifi ve teklifle birlikte sunulan belgeler, görüşülür,

oynanır ve Genel Kurula gönderilir. Bu süreçte Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerince gider artırıcı veya gelir azaltıcı öneriler yapılabilmektedir.

Komisyon tarafından kabul edilen ve Genel Kurula sunulan bütçe teklifinin görüşülmesi hususu da Anayasanın 161 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile milletvekillerinin kamu idare bütçeleri hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklaması gerektiği vurgulanarak kamu idare bütçeleri ile değişiklik önergelerinin, üzerine ayrıca görüşme yapılmadan okunarak oynanacağı ifade edilmektedir.

Genel Kurulda milletvekilleri gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar. TBMM, merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve oylar. Kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazete’de yayımlanır.

Merkezî yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde ise geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek uygulanır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerlendirilerek belirlenen bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

1.8. Bütçe Kanun Teklifiyle İlgili Dokümanlar

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin, aşağıda kapsamı açıklanan dokümanlarda belirlenen amaç, ilke, politika, hedef, öncelik, temel ekonomik büyüklükler ve ödenek tavanlarına uygun olarak hazırlanması gerekir.

Kalkınma Planı: Ülkemizin kalkınma vizyonunu gerçekleştirebilmek için belirlenen amaç, ilke, politika ve hedefleri ortaya koymaktadır. Beş yıllık dönemlerde hazırlanır.

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı: Ekonomi ve kamu maliyesi alanındaki gelişme ve hedefleri, program dönemindeki hedef ve politikaları içerecek şekilde her yıl hazırlanır.

Orta Vadeli Program: Kalkınma planları, stratejik planlar, genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri belirleyen Orta Vadeli Program üç yıllık perspektifle hazırlanır.

Orta Vadeli Mali Plan: Orta Vadeli Program'da belirlenen temel hedef ve politikaların hayata geçirilmesi amacını taşımakta olup gelir ve gider tahminlerini, hedef açık ve borçlanma durumunu, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Plan her yıl üç yıllık bir perspektifle hazırlanır.

Stratejik Plan: Kamu idarelerinin misyon ve vizyonlarının oluşturulması, stratejik amaç ve ölçülebilir hedeflerin saptanması, önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda performans ölçümü ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesinin yapılması amacıyla ilgili idarelerce beş yıllık bir dönem için hazırlanır.

Performans Programı: Kamu idarelerinin yürüteceği faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, sorumlu oldukları program ve alt programlar ile bunlara ilişkin performans bilgilerini içermekte ve ilgili idarelerce yıllık olarak hazırlanır.

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi: Bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örnekleri ile diğer bilgileri içeren Rehberler her yıl hazırlanır.

1.9. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifine Eklenen Dokümanlar

Yılı merkezi yönetim bütçe kanunu teklifine TBMM’de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere her yıl aşağıda kapsamı belirtilen dokümanların eklenmesi gerekmektedir.

Bütçe Gerekçesi: İlgili yıl bütçesine ilişkin veriler ile orta vadeli mali planı içeren, TBMM’yi ve kamuoyunu merkezi yönetim bütçe kanun teklifi hakkında geniş bir şekilde bilgilendirmek amacıyla her yıl hazırlanmaktadır.

Yıllık Ekonomik Rapor: Bütçe sürecinde ekonomik ve mali değerlendirmeler yapılmasına zemin oluşturmayı ve politika yapıcılar ile ekonomiyle ilgili paydaşları saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde bilgilendirmeyi amaçlayan Rapor her yıl hazırlanmaktadır.

Kamu Borç Yönetimi Raporu: Finansman programı, bütçe gerçekleştirmeleri, hazine nakit dengesi, iç borç ve dış borç tutarları ve dağılımı gibi hususları açıklayan Rapor aylık ve yıllık olarak hazırlanmaktadır.

2. PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

Bütçelerde tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, kaynak kullanımı sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların politika ve önceliklerle ilişkilendirilmesi, sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışının getirilmesi, böylece mali saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için performans esaslı bütçe sistemi esas alınmıştır.

Performans esaslı bütçe sisteminin temel unsurları olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları öngörülmüş, sistem 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tamamında uygulanmaya başlanmıştır.

Bütçeler uluslararası standartlara uygun olarak geliştirilen analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaya başlanmıştır. Analitik bütçe sınıflandırması, uluslararası standartlarda istatistik üretilmesine ve kıyaslamaya imkân sağlamakla birlikte bu sınıflandırma bir bütçeleme sistemi değildir.

5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla analitik bütçe sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği görülmüştür. Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçeleme tam olarak uygulanamaması nedeniyle, bütçe sistemi klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermiştir.

Performans esaslı bütçelemenin daha etkin bir şekilde uygulanması için söz konusu bütçeleme sisteminden elde edilen kazanımlardan da faydalanılarak performans bilgileri ile bütçede tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kuran performans esaslı program bütçe

reformunun hayata geçirilmesine karar verilmiştir.

Program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği konusunda karar alıcılara performansa ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsis sürecinde kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir.

Program bütçenin temel amacı; sınırlı kaynakların, yüksek faydayı sağlayacak programlara tahsis edilmesini anlamına gelen harcama önceliğinin geliştirilmesine katkı sağlamaktır.

Harcamaların programlar itibarıyla sınıflandırılması, programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi, programlarla ilgili ve nitelikli performans bilgisinin üretilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçlerinde kullanılması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi program bütçenin temel gereklilikleri arasında yer almaktadır.

Program bütçeye ilişkin çalışmalar, Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda yürütülmüş, İdare performans programları, ilk kez 2020 yılında program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur.

2.1 Bütçe Sınıflandırması

Bütçelerin kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçlarının görülmesini sağlayacak, gelir ve giderlerin ekonomik ve mali analizinin yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanacağı ve uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre oluşturulan mevcut bütçe tertip yapısı; kamu hizmetlerinin hangi idare ve birimler tarafından yürütüldüğünü gösteren kurumsal sınıflandırma, harcamaların temel işlevlerine göre gruplandırıldığı fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren finansman tipi sınıflandırma ve girdi türlerini gösteren ekonomik sınıflandırmadan oluşmaktadır.

Program bütçe sistemine geçişle birlikte bütçenin program sınıflandırmasına göre şekillenmesi gerektiğinden program sınıflandırması, tertip yapısının ilk bölümünü oluşturacak şekilde mevcut yapıya dâhil edilmiştir. Böylece kaynakların doğrudan programlara tahsis edilmesi, bu düzeyde izlenmesi ve değerlendirilmesi mümkün olabilecektir. Önceki dönemlerde elde edilen istatistikî verilerin üretilmesine devam edilmesi ve geçmiş istatistikî verilerle karşılaştırma yapılmasına imkân sağlanması amacıyla mevcut sınıflandırma türlerinin kullanılmasına devam edilecektir.

Buna göre program bütçe yapısının dâhil edildiği analitik bütçe sınıflandırması; giderin (program sınıflandırması ile kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma), gelirin ve finansmanın sınıflandırması olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Bununla birlikte program sınıflandırmasının mevcut tertip yapısına dâhil edilmesi sonucunda artan sınıflandırma bölümlerinin sadeleşmesinin sağlanması, idarelerin bütçeye yönelik yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması ve ödenek kontrolünün sağlanması bakımından kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma türlerinde bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Bütçe hazırlık süreci; program, kurumsal, finansman ve ekonomik kodların bütün düzeyleri itibarıyla yürütülecektir. Bununla birlikte program bütçe sınıflandırmasının mevcut bütçe tertip yapısına dâhil edilmesiyle tertip yapısı; program sınıflandırmasının ilk düzeyi,

kurumsal, finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyinden oluşur.

2.2. Program Sınıflandırması

Program sınıflandırması bütçe ve harcamaların, hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsayacak şekilde oluşturulan program yapısına göre sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırma kurumsal ve ekonomik sınıflandırma gibi diğer sınıflandırmalar ile birlikte kullanılmaktadır.

Politika öncelikleri ile kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçları arasında bağlantı kurmak, bütçe karar süreçlerini desteklemek ve bütçe kaynak tahsisinin harcama önceliklerine göre yapılmasını sağlamak üzere geliştirilen program sınıflandırması, program kapsamında sunulan hizmetler ve üretilen ürünlerin alt kategoriler şeklinde gruplandırılarak oluşturulur.

Bu Rehber çerçevesinde program sınıflandırması, bütçe kaynaklarının yönetimi açısından “Program - Alt Program - Faaliyet” şeklinde üç düzeyden oluşur.

2.2.1. Program

Programlar, kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur. Programlar, program amacı ve alt program hedefleri aracılığıyla politika belgelerinde belirlenen hedeflerle ilişkilendirilmelidir.

Kaynak tahsis ve harcama kararlarının verilmesinde programlar göz önüne alınmaktadır. Bu nedenle programlar; üst politika belgeleri, stratejik plan ve performans programı ile kaynak tahsis kararları arasında bağ kurulmasını sağlar. Ayrıca sonuç odaklı izleme, değerlendirme, raporlama ve hesap verebilirliğe imkân sağlar.

Programların yıllar itibarıyla izlenip değerlendirilmesine imkân sağlanması için programların sürekliliği esastır. Bir programın kaldırılması veya yeni bir program oluşturulması; kamu hizmetlerinde ve bu hizmetlerle ulaşılmak istenen amaçlarda değişiklik olması sonucu ortaya çıkar.

Programların belirlenirken; Hizmetin yerine getirilme nedenine odaklanılmalı, kamu idareleri tarafından yürütülen görev ve işler yoluyla ulaşılmak istenen amaçlar (hizmet-amaç ilişkisi) esas alınmalı, programlar, aynı amaca hizmet eden bütün faaliyetleri içermeli, programlar belirlenirken nihai ürün ve hizmetleri ifade eden çıktıların da dikkate alınması gerekmektedir.

Programlar, sunulan hizmetler ve üretilen ürünlerden faydalanacak hedef kitleye göre de belirlenmelidir. Toplumsal taleplere duyarlı program belirleme anlayışı önemlidir. Kapsamı ve ölçeği itibarıyla program olarak belirlenmeye elverişli olmayan ürün ve hizmetlere program sınıflandırmasının alt kademelerinde yer verilmelidir.

Programların belirlenme sürecinde, idarenin ürün ve hizmet envanterinin çıkarılması, ana ürün ve hizmetler ile hedef kitle, amaç ve sonuçlar arasında ilişki kurulması gerekmektedir.

Programlar, tek bir idare tarafından yürütülebileceği gibi ortak programların söz konusu olduğu durumlarda birden fazla idare tarafından da yürütülebilmektedir. Tek bir idare tarafından yürütülen programlarda birimler arası, ortak programlarda ise idareler arasındaki koordinasyon cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen program koordinasyonundan sorumlu

idareler ve programı yürüten idareler tarafından yürütölmektedir.

Program koordinasyonundan sorumlu idareler, program kapsamındaki hizmetlerin program amacı çerçevesinde yürütölməsi ile performans bilgisinin doğru ve güvenilir şekilde üretilmesini ve izlenmesini, bütçe ve performans programları hazırlık sürecinde üretilcek bilgi ve toplanacak verilerin zamanında temin edilmesi hususlarında ihtiyaç duyulan koordinasyonu sağlar.

2.2.2. Alt Program

Alt program, programın alt unsurlarını içerecek şekilde düzenlenerek, program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin, nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlar.

Alt programların belirlenmesinde de programlarda benimsenen ilke ve esaslar uygulanır. Sınıflandırmanın ikinci düzeyi olan alt programlar, idarelere özgü hizmetleri göstermekte olup programlara göre daha özellikli bir yapıya sahiptir.

Ortak programlarda alt programlar, ortak programa yönelik ürün üreten ve hizmet sunan idarelerin görev ve sorumluluk alanlarında yer alan faaliyetlerin nitelikleri göz önünde bulundurularak oluşturulur. Ortak programa ve program amacına her bir idarenin sağlayacağı katkılara ilişkin belirsizliğin giderilmesi ve program kapsamındaki faaliyetlerin hangi idare tarafından yürütöleceğinin belirlenir.

Benzer nitelikte görevler verilen idarelerde ortak bir program altında her bir idare tarafından aynı alt programların kullanılması mümkündür. Alt programların da ilke olarak yıllar itibarıyla devamlı nitelikte olması öngörölmekte olup oluşturulması ve değıştirilmesi açısından programlar gibi değerdendirilmesi gerekmektedir.

2.2.3. Faaliyet

Faaliyet, kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür.

Faaliyet belirlenirken, idarelerin mevzuatı uyarınca sunmakla yükümlü olduğı hizmetler esas alınır. Program ve alt programların amaç ve hedefleriyle ilişkili, faaliyet kapsamında yürütölen iş, işlem ve süreçler birbiriyle uyumlu olmalı, çıktılarına yönelik tarif edilmeli ve maliyetlendirilebilir olmalıdır.

Faaliyetler, programlar ve alt programlar gibi süreklilik arz etmeyebilir. Dolayısıyla program kapsamında sunulan hizmetler ile ilişkili olarak yıllar itibarıyla değışiklik gösterebilir. Faaliyetler bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde kullanılacak olup yönetim ve raporlama için kullanılır.

2.2.4. Alt Faaliyet

Faaliyetler kapsamında yürütölen iş, işlem ve süreçlerin gruplandırılması suretiyle faaliyetlerin altında detay düzeyler oluşturur. Alt faaliyet olarak adlandırılan bu düzeyler sınıflandırmanın bir unsuru olmamakla birlikte faaliyetlerin idarelerin ihtiyaçları doğrultusunda detaylandırılmasını sağlar.

Alt faaliyetler; bütçe kaynaklarının yönetimi açısından kamu idarelerine daha fazla

esneklik sağlamak, program ve faaliyetler kapsamında sunulan hizmetlerin ve kaynak kullanımının idare düzeyinde etkin bir şekilde planlanmasını ve izlenmesini kolaylaştırmak için belirlenir. Alt faaliyetler kurumsal yönetim ve raporlama ihtiyaçlarının karşılanması için kullanılır.

Yatırım programında yer alan proje ve alt projeler programbutce.sbb.gov.tr sisteminde tanımlanmış olup söz konusu proje ve alt projeler için en az bir alt faaliyet oluşturulur. İdareler tarafından ihtiyaç duyulması halinde toplu veya toplulaştırılmış projelerin detayları da alt faaliyet olarak tanımlanabilir.

2.3. Kurumsal Sınıflandırma

Kurumsal sınıflandırmada, yönetim yetkisi temel ölçüt olarak kabul edilmiştir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi hedeflenmektedir.

“Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” hükmü uyarınca kurumsal sınıflandırma yapısı, harcama yetkilisinin tespitinde belirleyici olmaktadır. Kurumsal sınıflandırmada yapılan düzenleme harcama yetkilisinin belirlenmesi hususunda herhangi bir değişikliğe neden olmamakta, bu açıdan mevcut uygulama devam etmektedir.

Kurumsal sınıflandırmada teşkilat kanunları ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri esas alınacaktır. Zorunlu haller dışında teşkilat kanunları veya kararnamelerde bulunmayan birimlere kodlamada yer verilmeyecektir.

Maliyetlerin birimler itibarıyla ayrı ayrı tertiplerde izlenmesi ve teklif edilmesi esas olmakla birlikte; fiili, fiziki veya hukuki zorunluluklar gibi sebeplerle ayrılması mümkün olmayan veya ayrıldığı zaman anlamlı bir sonuca ulaşamayan maliyetlerde, maliyetin tamamı tek bir birimde gösterilebilecektir.

2.4 Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkânı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırma, kamu hizmetlerinin genel bir kategorisi olması nedeniyle program sınıflandırması ile benzer özellikler gösterebilmektedir. Uluslararası sınıflandırma sistemlerinin bir parçası olan fonksiyonel sınıflandırma ülkeler arasında karşılaştırmaya imkân verebilmek için daha genel ve sabit bir yapıda kurgulanmış olup ülkeye özgü nitelikler içermemektedir.

Program bütçe sisteminde, istatistiki veri üretme kabiliyetinin korunması ve geçmişe yönelik veri kaybının engellenmesi hususları dikkate alınarak fonksiyonel sınıflandırmanın ilk üç düzeyi korunmakla birlikte bütçe kanununda gösterilmeyecek, söz konusu sınıflandırma tertip yapısından çıkarılarak bilgi sistemleri üzerinden izlenecektir.

2.5. Finansman Sınıflandırma

Finansman tipi sınıflandırma, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir. Bu sınıflandırma tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır.

Finansman tipi sınıflandırma aynı zamanda dış proje kredileri, özel ödenekler ile şartlı bağış ve yardımların da takibine imkân vermekte olup özellikle mali mevzuatımız gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibine de olanak sağlamaktadır.

Bu kapsamda niteliği gereği harcamanın kaynağını gösteren üniversite öz gelirlerinden yapılan harcamalar ile ilerleyen dönemlerde bütçe sınıflandırmasını kullanması öngörülen özel hesap, fon ve döner sermaye kaynaklarının sınıflandırmaya dâhil edilmesi sağlanmıştır. Ayrıca idareler tarafından Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına aktararak kullanılan kaynaklar da bir sonraki yıla devretme özelliği dikkate alınarak finansman tipi sınıflandırmanın bir düzeyi haline getirilmiştir.

2.6. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırma, devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi sağlar.

Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında, karşılıklı veya karşılıksız olma, cari veya sermaye ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler, kanunun emrettiği hususlarda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan, burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi tahsilat ve ödemeleri kapsar.

Harcamaların ekonomik sınıflandırmasında, harcamanın cari veya sermaye, karşılıklı veya karşılıksız, karşılıklı ise hangi mallar ve hizmetler karşılığında, karşılıksız ise yerleşiklerle veya yerleşik olmayanlarla bağlantısı, harcamaların Devlet içi veya Devlet dışı kesimlere, teşebbüslere veya bunun dışındaki sektörlere yapılması gibi özellikler dikkate alınır.

3. İDARE BÜTÇE TEKLİFLERİNİN HAZIRLANMASINA İLİŞKİN GENEL İLKELER

İdareler ödenek tekliflerini; On Birinci Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi ile yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberinde yer alan esaslara göre hazırlarlar.

Bütçe teklifleri; merkezi yönetim bütçesi ve çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde bütçe yılı ve takip eden iki yıllık dönemini kapsayacak şekilde hazırlanır.

İdareler bütçe tekliflerini, 5018 sayılı Kanunun öngördüğü ilke ve esasları dikkate alarak mali saydamlığa, hesap verilebilirliğe katkı sağlayacak ve somut hizmet öncelikleri ile hedeflerini ortaya koyacak şekilde hazırlar.

Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi, bütçe yılı ve takip eden iki yıllık dönemini kapsayacağından hizmet planlamalarının, ödenek tekliflerinin ve gelir tahminlerinin hizmet öncelikleriyle idare hedeflerine uygun olarak hazırlanması gerekir.

Ödenek teklifleri ile gelir tahminlerine ilişkin bütçe fişleri, hizmet maliyeti ile gelir tahminlerinin hesaplanmasına ilişkin ayrıntılı ve somut verilere dayandırılır.

Döner sermaye gelirleri ile bütçe kaynakları birlikte kullanılarak yürütülen hizmetlerde, döner sermayeler aracılığı ile karşılanabilecek ihtiyaçlar için bütçeden ödenek talebinde bulunulmayacaktır.

Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçe yılı ve takip eden iki yıllık dönemine ilişkin gelir tahminlerini gelirin ekonomik sınıflandırmasının IV. düzeyinde hazırlayarak bütçe tekliflerine ekleyeceklerdir.

İdareler, gelir tahminlerinde döner sermaye ve fon gelirleri dışında kalan tüm gelir kaynaklarını dikkate alacaklar, önceki yıllar gerçekleştirmeleri ve geleceğe yönelik beklentiler doğrultusunda yapılacak gelir tahminlerini gelir bütçe fişlerine yansıtacaklardır.

Mali hizmetler birimleri, bütçe tekliflerinin hazırlanmasını sağlamak üzere gerekli koordinasyonu yürüteceklerdir. Bütçe teklifleri, programbutce.sbb.gov.tr

Kamu idareleri yılı performans programlarını “Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Performans Programlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar” a uygun olarak hazırlayacaklardır.

4. İDARE BÜTÇE TEKLİFİNİN HAZIRLANMASI SÜRECİ

Performans esaslı program bütçe reformuna ilişkin yürütülen çalışmalar sonucunda merkezi yönetim bütçe kanun teklifi program yapısı esas alınarak hazırlanacaktır.

Bütçe sınıflandırması bölümünde de anlatıldığı üzere faaliyetler kapsamında yürütülen iş, işlem ve süreçlerin gruplandırılması suretiyle faaliyetlerin altında “alt faaliyet” olarak adlandırılan detay düzeyler oluşturulmuştur. Bu düzeyler, sınıflandırmanın bir unsuru olmamakla birlikte faaliyetlerin idarelerin ihtiyaçları doğrultusunda detaylandırılması ve yatırım programı bütçe ilişkisinin daha sağlıklı bir şekilde kurulmasını sağlamak üzere tasarlanmıştır.

Bilindiği üzere idarelerin ödenek tavanları bütçe çalışmalarına yön veren Orta Vadeli Mali Plan kapsamında ekonomik sınıflandırmanın 1. düzeyi itibarıyla belirlenmekte, harcama birimi bazında herhangi bir tavan tutarı tespit edilmemektedir. Bu durum idarenin tavan dâhilindeki bütçe teklifinde harcama birimleri arasında önceliklendirme sorunlarına neden olabilmektedir. İdarelerin tavan dâhilindeki ve tavan üstü ödenek tekliflerinin daha sağlıklı bir şekilde analiz edilebilmesi için harcama birimi bazında da bütçe teklif tavanı belirlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Harcama birimlerinin ödenek teklif tavanları belirlenirken Bütçe Kanununda bütçe teklif yılına ilişkin harcama birimi için ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde öngörülen ödenek toplamı esas alınır.

Harcama birimleri ödenek teklif tavanlarında; Üst yöneticinin bilgilendirilmesi ve ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyi itibarıyla idare ödenek teklif tavanının aşılması kaydıyla, teşkilat yapısı ve görev dağılımı değişikliği gibi durumlarda bir harcama biriminin kapatılmış olması veya görevlerinde değişiklik olması durumlarında ve herhangi bir sebeple harcanamayacağı neredeyse kesin olan ödeneklerin bulunması halinde değişiklik yapılabilecektir.

Yükseköğretim kurumlarının bütçeleri idare düzeyinde kanunlaşmakta olup yılı bütçe kanunlarında harcama birimlerinin bütçeleri yer almamaktadır. Dolayısıyla bütçe kanununda harcama birimi için öngörülen bir ödenek toplamı olmadığından yükseköğretim kurumları için birim detayda ödenek teklif tavanı belirlenme zorunluluğu bulunmamaktadır.

4.1 Program Maliyeti ve Ödenek İhtiyacı

Program maliyetlerinin doğru tespit edilmesi, kullanılan kamu kaynağı ile ulaşılmak istenen sonuçlar arasında karşılaştırma yapılmasına imkân sağlayarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesine katkıda bulunur. Ayrıca program maliyetlerinin doğruluğu karar alıcıların alternatif yöntemler arasında tercih yapabilmesine imkân sağlamakta olup kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması sonucunu doğurabilecektir.

Ülkemizde bütçe giderleri nakit esasına göre kayıt altına alınmakta olup devlet muhasebesinde maliyet esaslı bir yaklaşım tam olarak uygulanamamaktadır. Bu nedenle program bütçeye geçişin ilk yıllarında programların maliyetleri tespit edilirken bütçe giderleri esas alınacak ve programın bütün maliyet unsurlarının hesaplanması yerine programın bütçe dönemindeki kaynak ihtiyacına odaklanılacaktır.

Programların maliyetleri belirlenirken faaliyetler esas alınır. Faaliyet maliyetlerinin belirlenmesi, aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşımla alt programların ve programların maliyetlerinin belirlenmesini sağlar.

Faaliyet maliyetlerinin belirlenmesinde faaliyetlerle ilişkilendirilebilen tüm doğrudan ve dolaylı maliyetler dikkate alınacaktır. İdare tarafından yapılan ödemelerin bir kısmı doğrudan bir faaliyetle ilişkilendirilebilirken bir kısım ödemeler faaliyetin maliyetini dolaylı olarak etkilemektedir.

Doğrudan maliyetler; belirli bir faaliyet ile ilişkisi büyük ölçüde saptanabilen maliyetlerdir. Faaliyetin maliyeti, bir ürün ve hizmetin üretimi ve sunumu için gerekli olan cari, sermaye, transfer kalemlerinin bir ya da birkaçından oluşabilir. Faaliyetin yürütülmesi sırasında görev alan personele ödenen ücretler, faaliyetin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan mal, malzeme ve hizmet alımları, yapım, bakım ve onarım işleri, faaliyet kapsamında ödenen hibe ve kredi destekleri gibi doğrudan faaliyetle ilişkili ödemelerin tamamı faaliyetlerin maliyetlerine dâhil edilecektir.

Dolaylı maliyetler literatürde iki veya daha fazla çıktı türünün üretilmesi amacıyla birlikte veya ortak olarak kullanılan ancak herhangi bir çıktıyla ilişkisi tam olarak belirlenemeyen maliyetler şeklinde tanımlanmaktadır. Dolaylı maliyetlerin tipik örnekleri arasında; genel yönetim hizmetlerinin maliyetleri, faaliyetlerin tamamına hizmet sağlayan güvenlik, kiralama, binalar ile ekipman ve diğer araçların işletme ve bakım maliyetleri sayılmaktadır.

4.2. Birden Fazla Faaliyeti İlgilendiren Giderler

Bir faaliyetin bir veya birden fazla birim tarafından yürütülmesi ya da bir harcama biriminin birden fazla faaliyet yürütmesi mümkündür. Faaliyetlerin maliyetleri belirlenirken öncelikle ilgili faaliyetin doğrudan maliyetleri tespit edilecektir.

İdarelerin teşkilatlanmalarının çıktı ve sonuç odaklı olmaması, idarelerin taşra ve yurtdışı teşkilatlarında yürütülen iş, işlem ve süreçlerin birden fazla faaliyetle ilişkili olması, bir birim tarafından yürütülen faaliyetlerin idarelerin yürüttüğü diğer faaliyetlere katkı sağlaması gibi durumlarda dolaylı maliyetlerin çeşitli yöntemler kullanılarak faaliyetlere dağıtılması gerekecektir.

4.3. Yönetim ve Destek Programı

İdarenin üst yönetimine ilişkin hizmetleri, idarenin tüm faaliyetleriyle ilgili yardımcı hizmet niteliğindeki hukuki danışmanlık ve muhakemat hizmetleri, idari ve mali hizmetler, danışma ve denetim faaliyetleri ile insan kaynakları yönetimine ilişkin faaliyetler bu kapsamda yer almakta olup bunlara ilişkin maliyetler dolaylı maliyet niteliği taşımaktadır.

İdarenin tüm faaliyetlerine destek sağlayan, kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması zorunlu olan genel yönetim giderlerine ilişkin dolaylı maliyetlerin; yönetim ve destek programında veya dağıtım anahtarları kullanılmak suretiyle hizmet programlarının maliyetine dağıtılarak bütçeleştirilmesi ve izlenmesi tercih edilebilmektedir. Söz konusu dolaylı maliyetler topluma ya da diğer dış paydaşlara yönelik değil kamu idarelerinin iç hizmetlerine ilişkin çıktılarının üretilmesine yöneliktir.

Dolaylı maliyet niteliği taşıyan genel yönetim giderlerinin izlenmesi amacıyla her idarede bir “yönetim ve destek programı” oluşturulmuştur. Bu çerçevede yönetim ve destek programı, bu programın alt programları ve faaliyetleri şekilde görülmektedir.

Yönetim ve destek programının maliyetleri belirlenirken doğrudan harcama birimleri esas alınmayacaktır. Danışma, denetim ve yardımcı hizmet birimlerinin faaliyetleri genel olarak genel yönetim faaliyetleri arasında yer almakla birlikte bu birimler tarafından yürütülen faaliyetler arasında doğrudan bir hizmet programıyla ilişkili faaliyetler de olabilecektir. Diğer taraftan ana hizmet birimleri tarafından yürütüldüğü halde idarenin tümünü ilgilendiren hizmetlere ilişkin maliyetler de söz konusu olabilecektir. Bu durumlarda aşağıdaki esaslar uygulanır;

Danışma, denetim ve yardımcı hizmet birimi niteliğindeki birimler tarafından gerçekleştirilen bir alım ya da yapım işi, doğrudan bir programın ürün ve hizmetleri ile ilişkilendirilebiliyor ise söz konusu ürün ve hizmetlere ilişkin maliyetler yönetim ve destek programına değil ait olduğu programın maliyetine dâhil edilecektir. Nitekim inşaat ve emlak birimleri çok sayıda hizmet biriminin yapım, bakım ve onarım işlerini yürüten hizmet birimleridir. Bu nedenle bu birimler tarafından yapılan ve doğrudan bir programla ilişkilendirilebilen yapım, bakım ve onarım giderlerinin, yönetim ve destek programı altında değil ilgili programında izlenmesi gerekmektedir.

4.4. Faaliyetlerin Ödenek İhtiyacının Tespiti

Faaliyetlerin maliyeti tespit edilirken ilgili faaliyet kapsamında yürütülmesi planlanan iş, işlem ve süreçlere ilişkin nakdi ödemeler dikkate alınacaktır.

Faaliyet maliyetinin tespitinde bütçe dönemi esas alınacak olup üç yıllık bir tahmin yapılacaktır. Ayrıca faaliyet ile ilişkilendirilebilen sabit ya da değişken tüm harcamalar maliyete dâhil edilecektir.

4.5. Program Dışı Giderler

İdarelerin görev alanına giren konulara ilişkin faaliyetlerinin programlarla ilişkilendirilmesi esastır. Bu çerçevede idarelerin görev alanlarıyla ilişkisi kurulabilen ve merkezi yönetim kapsamı dışındaki idarelere, hane halkına, firmalara, fonlara, özel hesaplara, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına aktarılan kaynakların da amacı dikkate

alınarak programlarla ilişkilendirilmesi gerekmektedir. İlgili programların performans bilgisi oluşturulurken bu kaynaklar da dikkate alınacak olup söz konusu performans bilgisi kaynağı aktaran idarenin bütçe teklifinde yer alacaktır.

Diğer taraftan merkezi yönetim bütçesinin mevcut yapısı incelendiğinde, idarelerin doğrudan görev alanına girmemekle birlikte ilgili mevzuatı gereğince veya yerleşik teamüller nedeniyle idare bütçelerinde yer alan ve merkezi yönetim kapsamı dışındaki kurum veya kuruluşlara aktarılan kaynaklar bulunduğu görülmektedir.

Söz konusu kaynaklar da kaynağın aktarılmasındaki amaç dikkate alınarak ilgili programlar kapsamında değerlendirilecektir. Bu kapsamda bazı idare bütçelerinde, idarelerin görev alanlarıyla doğrudan ilişkilendirilemeyen program, alt program ve faaliyetlere yer verilmesi zarureti doğmuştur.

Bütçesinde yer aldığı idarenin programlarıyla ilgili olmadığı halde merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan idarelere aktarılarak veya tahakkuk ettirilerek kullanılan kaynaklar da bulunmaktadır. Dolayısıyla bu kaynaklar bütçesinde yer aldığı idare açısından “program dışı giderler” olarak sınıflandırılır. Yıl içi bütçe uygulamasında söz konusu kaynaklar gönderildiği idarenin bütçesine ilgili olduğu program tertiplerine eklenecektir.

5. Performans Esaslı Program Bütçenin Faydaları

Performans esaslı program bütçeleme sistemini, bütçe sınıflandırması sayesinde kaynaklarla kamu hizmetleri arasında ilişki kurulmasına, harcama yapılacak alanlar arasında harcama önceliği belirlemeye uygun hale getirilmesine ve stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları sonucu ortaya çıkan performans bilgilerinin karar alma süreçlerine destek olacak şekilde bütçe sürecine dâhil edilmesine katkı sağlar.

Bütçelerin yasama organı ve halk tarafından daha anlaşılır ve izlenilebilir bir yapıya kavuşturulması ve plan-program-bütçe arasında dil ve kavram birliğinin oluşturulması, bütçenin üst politika belgeleri ve idarelerin stratejik planıyla uyumlu hale getirilmesi yeni sistemin yararları arasında yer alır.

Programların maliyet düzeylerinin ve gerekli kaynak miktarlarının belirlenerek programların izlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin veriler sağlanabilecektir. Bütçe sistemi ile ortak bir hedefe yönelen birbiriyle uyumlu mal ve hizmetler bütünü olarak tanımlanan programlar, bütçe kaynaklarının tahsisine taban oluşturup, bütçe kaynaklarının planlanması ve kontrolünde bir araç olarak kullanılmasını sağlamaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Program Bütçe Sistemi’nde kamu idarelerinin stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporları aracılığı ile elde edilen performans bilgilerinin kendilerine tahsis edilecek ödeneklerin belirlenmesinde önemi bir veri kaynağı olduğu ortaya çıkmıştır. Sistemin ağırlıklı olarak kamu idarelerinin program sınıflandırmasına ve bu programların çıktı ve sonuçlarına dayalı olarak bütçelerin hazırlandığı gerek uygulama gerekse izleme bakımında daha etkin bir sistem olduğu görülmektedir.

Program ve alt programlara ait performans bilgileri, kamu idarelerinin sorumluluk alanlarındaki program, alt program ve faaliyetler ile ulaşmak istenen hedefin ne olduğunu belirlemesi açısından önemli bir yenilik getirmiştir.

Bu sistem, ülkemizdeki mevcut kamu mali sistemine uyum içinde bütçenin, Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan, kamu idarelerin stratejik planları ve performans programları ile bağının kurulmasını sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A., Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006
- Aktan, C.C., Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara, 2006
- Bakan, İ., Yöneticiler İçin Başarı Stratejileri, Beta Basım, İstanbul, 2004
- Bilgin, K., Kamu Performans Yönetimi, TODAİE, Ankara, 2004
- Biricikoğlu, H., Hesap Verilebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi, Sakarya, 2011
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Ankara, 2004
- Candan, E., Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2007
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe hazırlama Rehberi, Ankara, 2019
- Dayıoğlu, H.B., Üniversitelerde Stratejik Planın Önemi YL Tezi, Kahramanmaraş, 2011
- Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Mayıs, 2003
- Ergen, Z., Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Program Bazlı Performans Bütçe Sistemine Geçiş: Bütçe Sistemi İle Hedeflenenler, www.dergipark.org.tr, 2021
- Erkan, V., Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama, DPT Yayını, Ankara, 2008
- KSÜ, 2018-2022 Stratejik Planı, Kahramanmaraş, 2017
- KSÜ, 2022 Yılı Bütçe Taslağı, Kahramanmaraş, 2021
- KSÜ, 2022 Yılı Performans Programı, Kahramanmaraş, 2021
- Ökmen, Ö. Ve Dönmez, D., Kamu Kurumlarında Mükemmellik, KalDer Yayınları, İstanbul, 2005
- Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu, Ankara, 2003
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kamu İdarelerinin Performans Programlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar, Ankara, 2020
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Faaliyet Raporlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar, Ankara 2020
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Esaslarına Göre Performans Programı İzleme Rehberi, Ankara, 2021